Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 135 Plan van Scholen

Nr. 53 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2015

Het is in Nederland enorm ingewikkeld om een nieuwe school te beginnen. Zeker wanneer deze school niet behoort tot een traditionele geloofsovertuiging. Hierdoor is er weinig ruimte voor vernieuwend en innovatief onderwijsaanbod. Bij het beoordelen van een nieuw schoolinitiatief kijken wij nu vooral naar geloofsovertuiging en aantallen leerlingen. Een nieuwe school kan alleen van start wanneer hij hoort bij een erkende levensbeschouwelijke richting (katholiek, protestants, antroposofisch, enzovoorts). Met een prognose moeten de initiatiefnemers aantonen dat er vraag is naar een nieuwe school in die richting. Dit systeem van prognoses stamt uit de tijd van de verzuiling, waarin katholieke kinderen naar katholieke scholen gingen en protestantse kinderen naar protestantse scholen. Dat is echter nu geen automatisme meer, waardoor de prognoses niet altijd meer stroken met de daadwerkelijke belangstelling. En een school oprichten op grond van een pedagogisch concept kan nu niet of nauwelijks.[1] Daardoor zit het onderwijsstelsel «op slot».

De procedures om nieuwe scholen te beginnen sluiten niet meer aan bij maatschappelijke ontwikkelingen. Zij zijn nog gebaseerd op een verzuilde samenleving. In vrijwel alle sectoren zijn de ordeningsprincipes van de verzuiling langzaamaan verdwenen. Instellingen als ziekenhuizen en vakbonden hebben hun levensbeschouwelijke grondslagen doorgaans verlaten en zijn opgegaan in algemene organisaties. Het onderwijs lijkt echter immuun te zijn geweest voor het proces van ontzuiling en secularisering. Terwijl het lidmaatschap van kerken en het bezoek van religieuze diensten sinds de jaren zestig fors is gedaald, is nog steeds ongeveer zestig procent van onze scholen op religieuze grondslag

[1] Er is beperkt de mogelijkheid om scholen op te richten die «algemeen bijzonder» zijn. Deze hebben meestal een bepaalde pedagogische concept. Maar die ruimte is beperkt, terwijl dit voor ouders wel een belangrijke reden is om een school te kiezen.

kst-31135-53
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

gebaseerd.[2] Daarmee rijst de vraag in hoeverre het onderwijsaanbod werkelijk aansluit bij de belevingswereld van ouders en kinderen. Tegelijkertijd krijgen scholen die overduidelijk op ruime belangstelling van ouders en kinderen kunnen rekenen op dit moment geen kans, omdat de oprichting van nieuwe scholen sterk is voorbehouden aan initiatieven op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Initiatieven die puur zijn gebaseerd op een pedagogisch concept of een goed onderwijsidee, krijgen daardoor niet of nauwelijks voet aan de grond. Het systeem doet daarmee onvoldoende recht aan de vrijheid van leerlingen en ouders om een school te kiezen die past bij de uiteenlopende behoeften aan onderwijs van een bepaalde kleur: levensbeschouwelijk én pedagogisch. Maar dat was wel de bedoeling van artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van onderwijs. Het systeem is nu dus te star.

Er moet dan ook meer ruimte komen voor nieuwe initiatieven. Zowel voor initiatieven voor religieuze scholen waar die behoefte bestaat, als ook voor initiatieven op een pedagogische of andersoortige grondslag. Hierdoor kunnen leerlingen en hun ouders weer echte keuzes maken, gebaseerd op hun wensen voor goed en eigentijds onderwijs. Dat kan het best door het begrip «richting» te schrappen uit een aantal onderwijswetten en het oordeel over een nieuwe school meer te baseren op waarborgen voor de te verwachten kwaliteit. Door de procedures rond het starten van nieuwe scholen te wijzigen wil ik zorgen voor de dynamiek, het initiatief en de innovatie die nodig zijn om de sector eigentijds en gezond te houden. Deze wijzigingen zullen zorgvuldig plaatsvinden want leerlingen, ouders en leraren moeten kunnen rekenen op stabiel en toegankelijk onderwijs.

Ook de Onderwijsraad adviseerde in 2012 om de mogelijkheden voor het starten van nieuwe scholen te verruimen.[3] In het notaoverleg naar aanleiding van dit advies op 29 september 2014 heeft een groot deel van uw Kamer aangegeven sympathiek te staan tegenover een dergelijk voorstel.[4] Ik heb uw Kamer toen toegezegd om te komen met een nadere uitwerking hiervan.

Om tot deze uitwerking te komen is onderzoek uitgevoerd naar de te verwachten effecten van wijzigingen in het systeem voor het starten van scholen. De onderzoekers hebben een analyse uitgevoerd van internationale voorbeelden, de internationale wetenschappelijke literatuur, en het huidige Nederlandse systeem. Dit onderzoek stuur ik mee als bijlage bij deze brief.[5] Over de ideeën voor een dergelijk systeem is gesproken met de VO-raad, de PO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de profielorganisaties, de vereniging van schoolleiders AVS en ouderorganisatie Ouders & Onderwijs. Daarnaast is met de gemeente Amsterdam gesproken over het initiatief «Onze nieuwe school». Uiteraard zijn ook nieuwe scholen en al dan niet geslaagde initiatieven betrokken bij deze consultatie. In die gesprekken is specifiek aan bod gekomen welke

[2] In 1966 was nog 64 procent van de bevolking lid van een kerk, in 1995 was dat percentage gedaald tot 37 procent (Onderwijsraad (2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Den Haag: Onderwijsraad). Ook het kerkbezoek is aanzienlijk gereduceerd. In 1971 ging nog 37 procent van de bevolking regelmatig naar een religieuze dienst; in 2014 was dit nog 16,4 procent. (CBS (2015) Religieuze betrokkenheid van bevolkingsgroepen, 2010–2014. Den Haag: CBS).

[3] Onderwijsraad (2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Den Haag: Onderwijsraad.

[4] Kamerstuk 31 135, nr. 48.

[5] Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kansen en belemmeringen de initiatiefnemers hebben ervaren. De opbrengsten van deze gesprekken heb ik meegenomen in deze brief.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van deze brief gaat in op de maatschappelijke redenen voor dit voorstel. Vervolgens bevat hoofdstuk 2 een aantal scenario's voor aanpassingen van de systematiek. Hoofdstuk 3 legt uit welke afweging ik heb gemaakt en in hoofdstuk 4 schets ik mijn voorstel voor het creëren van een dynamischer scholenbestand. Omdat dit een ingrijpend voorstel is, is een invoeringstraject noodzakelijk dat in hoofdstuk 5 wordt geschetst. Ten slotte gaat hoofdstuk 6 in op een aantal andere wettelijke aspecten waarin het begrip richting op dit moment een rol speelt en volgt in hoofdstuk 7 de conclusie van de brief.

Afbakening: wat is meer ruimte voor nieuwe scholen?

Tot nu toe heb ik met uw Kamer over dit onderwerp gesproken als richtingvrije planning. Dat is een situatie waarin richting geen rol meer speelt bij het besluit om een bekostigde school te starten. Een richting is nu gedefinieerd als een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag – zoals protestants- christelijk, katholiek of islamitisch – die «zichtbaar verankerd» is in het maatschappelijk leven.[6] Ook wanneer richting geen rol speelt bij de start van een school, kan een school nog steeds een richting hebben. Daarom is richtingvrije planning een verwarrend begrip. Ik introduceer mijn voorstel dan ook als «meer ruimte voor nieuwe scholen». Het voorstel biedt immers vooral aanvullende mogelijkheden om ook op andere gronden nieuwe scholen te starten.

De Grondwet maakt onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het richtingbegrip heeft uitsluitend betrekking op bijzonder onderwijs. Deze brief gaat uitsluitend over nieuwe bijzondere scholen in het primair en voortgezet onderwijs die voor bekostiging in aanmerking willen komen. Uiteraard zal ik zorgen dat het speelveld voor openbare en bijzondere scholen gelijk blijft.

1. Het probleem: mogelijkheden voor nieuwe scholen beperkt

Uit de gesprekken met verschillende onderwijspartijen blijkt dat bijna alle partijen behoefte hebben aan meer ruimte voor nieuwe scholen. Het zwaartepunt van de problemen ligt echter voor verschillende partijen anders.

Ouders en leerlingen: kunnen kiezen voor kwaliteit en innovatie

Ons stelsel geeft ouders en leerlingen de vrijheid om een school te kiezen die aansluit bij hun levensovertuiging. En als die school er niet is, hebben ze de mogelijkheid om zelf een school te starten. Artikel 23 van de Grondwet borgt deze vrijheid. De diversiteit in levensstijlen, opvattingen en waarden is echter sterk toegenomen. Daarmee stijgt ook de behoefte van ouders en leerlingen aan het maken van andere keuzes. De mogelijkheden om een school te starten houden hiermee geen gelijke tred. Dit maakt het nodig om de vrijheid van onderwijs ruimer te interpreteren om hierbij te kunnen aansluiten.

[6] Zie: Onderwijsraad(2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Den Haag: Onderwijsraad.

Het probleem nu is dat je alleen een school kan starten als deze tot een limitatieve lijst van erkende richtingen behoort. Zo is het bijvoorbeeld nu niet mogelijk om een boeddhistische school te starten, terwijl je wel een hindoeïstische school mag starten. Er is één richting voor scholen zonder geloofsovertuiging (algemeen bijzonder). Binnen deze richting concurreren verschillende pedagogische concepten met elkaar om een beperkt aantal plekken. Daarom mag je bijvoorbeeld vaak geen Daltonschool starten als er al een Montessorischool in de buurt zit. Het zijn twee totaal verschillende scholen die andere ouders en leerlingen aantrekken, maar ze worden volgens de wet gezien als een en hetzelfde. Dit systeem doet geen recht aan de keuzevrijheid van ouders.

Hierdoor is er ook onvoldoende ruimte voor innovatie. Leerlingen hebben recht op innovatief onderwijs. Dat kunnen bestaande scholen bieden. Maar om innovatie echt te bevorderen is het essentieel om nieuwe scholen toe te laten. Scholen met goede ideeën om het onderwijs verder te verbeteren, die dit ook kunnen uitvoeren. Dat prikkelt bovendien bestaande scholen om nog meer te innoveren. Het is aan de overheid om hiervoor de ruimte te creëren. Daarmee wil ik bijdragen aan een onderwijsstelsel met veerkracht.[7]

Bovenal hebben leerlingen en hun ouders recht op onderwijs van goede kwaliteit. Juist ook op nieuwe scholen. Op dit punt biedt de huidige regelgeving echter weinig waarborgen: als een school van de juiste richting is en volgens de statistische prognosesystematiek voldoende leerlingen zal halen, dan mag de school starten. Er wordt pas in een later stadium gekeken of aan een aantal basisvoorwaarden is voldaan, maar dit is niet van invloed op de start van de school. Er wordt helemaal niet gekeken naar de financiële haalbaarheid van de school en het vertrouwen in de onderwijskwaliteit. De reden hiervoor is dat de vrijheid van onderwijs is geïnterpreteerd als een vrijheid van de bemoeienis van de overheid. Dit mag natuurlijk nooit een vrijbrief zijn om slecht onderwijs te geven. De Onderwijsraad stelt in zijn advies over artikel 23 Grondwet dat het wel degelijk mogelijk is om kwaliteitseisen te stellen aan scholen die overheidsbekostiging willen ontvangen en zo te waarborgen dat het onderwijs past binnen de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en voldoet aan minimum deugdelijkheidseisen.[8] Ik sluit mij aan bij deze interpretatie.

Nieuwe initiatieven: prognoses doen geen recht aan werkelijke belangstelling

Behalve dat veel nieuwe initiatieven volgens de huidige interpretatie van de wet geen «richting» zijn en dus op die basis niet van start kunnen, lopen zij ook aan tegen de manier waarop de belangstelling voor een school moet worden aangetoond. Hierdoor lukt het jaarlijks maar weinig nieuwe scholen om te starten (in het primair onderwijs jaarlijks tien tot vijftien scholen op een totaal van 6800 en in het voortgezet onderwijs jaarlijks gemiddeld één à twee op een totaal van 655). Dit biedt weinig ruimte in het stelsel voor nieuwe scholen en daarmee ook weinig ruimte

---

[7] Onderwijsraad (2014) Een onderwijsstelsel met veerkracht. Den Haag: Onderwijsraad.

[8] De Raad maakt daarbij onderscheid tussen de daad van oprichting van de school en het besluit om de school te bekostigen. Een historische analyse van het artikel toont volgens de Raad aan dat de oorspronkelijke grondwetgever (in 1848 toen het tweede lid van artikel 23 in de Grondwet kwam) eigenlijk alleen wilde verbieden dat de overheid een vergunning vroeg voorafgaande aan de oprichting van een school. De overheid mocht dus geen eisen stellen bij de oprichting van een school (stap 1). Dit spoort met datgene wat tot op heden in het internationale recht is vastgelegd. Maar als de eenmaal opgerichte school bekostiging wil van de overheid (stap 2), dan kunnen er wél eisen worden gesteld. De Grondwet biedt dus ook mogelijkheden om meer kwaliteitseisen te stellen dan nu het geval is.

voor innovatie. Tegelijkertijd lijkt er in het voortgezet onderwijs wel degelijk potentieel te zijn voor nieuwe scholen, aangezien jaarlijks wel enkele tientallen nevenvestigingen openen waar de regels minder streng voor zijn.[9] Op een nevenvestiging wordt vaak hetzelfde onderwijsconcept aangeboden als op de hoofdvestiging, waardoor dit meestal niet leidt tot nieuwe onderwijsconcepten in de regio. In het primair onderwijs bestaat de mogelijkheid voor nieuwe onderwijslocaties in mindere mate, maar zijn er wel besturen die een dislocatie openen, waaruit blijkt dat er ook hier ruimte is voor nieuwe scholen.

De huidige systematiek om belangstelling voor een nieuwe school aan te tonen is gebaseerd op statistische prognoses van de veronderstelde belangstelling voor bepaalde richtingen. Omdat ouders lang niet altijd meer op deze gronden een school kiezen, zeggen deze prognoses niet altijd evenveel over de daadwerkelijke interesse voor een nieuwe school. Zo blijkt het bijvoorbeeld niet mogelijk om in een gemeente in het zuiden van het land een openbare school te starten, hoewel er wel draagvlak voor lijkt te zijn. De huidige prognosesystematiek gaat echter uit van een gelijkblijvende belangstelling van ouders voor bepaalde richtingen. Omdat de basisscholen in de gemeente nu vrijwel allemaal katholiek zijn, zal er volgens de prognose vooral behoefte zijn aan katholieke basisscholen. Daarnaast gaat het systeem er vanuit dat in deze gemeente alleen behoefte zal zijn aan katholieke scholen voor voortgezet onderwijs. De prognosesystematiek op basis van richting biedt dus geen ruimte voor de veranderende wensen van ouders. Dat de huidige prognosesystematiek geen recht doet aan de werkelijke behoefte blijkt ook uit het voorbeeld van een aantal evangelische basisscholen die op grond van de statistische prognoses op meer dan tweehonderd leerlingen konden rekenen, maar na stichting in de praktijk nooit boven de veertig zijn uitgekomen. De huidige prognoses bieden daarom vooral een papieren werkelijkheid die geen recht doet aan de daadwerkelijke belangstelling van ouders.

Het effect van de weinigzeggende prognoses wordt versterkt door de conserverende werking van het bestaande systeem. Deze conservering is ingebouwd om redenen van doelmatigheid, maar doet tegelijkertijd het potentieel van nieuwe toetreders tekort. In het voortgezet onderwijs kunnen bestaande schoolbesturen bijvoorbeeld in samenspraak binnen een regio afspraken maken over het starten van nevenvestigingen. Dit zorgt voor een regionale dekking, maar heeft als nadeel dat besturen de beschikbare leerlingen onderling kunnen verdelen door op strategische plekken nevenvestingen te starten. Hierdoor blijft er onvoldoende ruimte over voor echt nieuw initiatief.

Pas gestarte scholen: voorwaarden voor succes niet altijd aanwezig

Er worden hoge eisen gesteld aan het aantal leerlingen dat een nieuwe school moet realiseren (de zogenoemde «stichtingsnorm»). Desondanks blijken veel nieuwe scholen na een paar jaar niet aan die leerlingenaantallen te kunnen voldoen. In het primair onderwijs haalden 60 van de 122 scholen die tussen 2003 en 2009 hun deuren openden deze leerlingenaantallen dan ook niet.[10] Zij moesten sluiten of met een andere school fuseren. Ook in het voortgezet onderwijs zijn hier de laatste jaren

---

[9] Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW.

[10] Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW.

voorbeelden van geweest. Dit illustreert dat deze prognoses niet altijd in overeenstemming zijn met de werkelijkheid. Er mogen dus scholen beginnen waar geen daadwerkelijke belangstelling voor is terwijl tegelijkertijd initiatieven met potentie geen voet tussen de deur krijgen.

Tegelijkertijd zijn de voorwaarden voor voldoende groei niet altijd aanwezig. Zo moeten scholen vaak in korte tijd voldoen aan de stichtingsnormen, terwijl een nieuwe school tijd nodig heeft om zichzelf te bewijzen en te groeien. Daarnaast benadrukken veel partijen het belang van goede en tijdig geregelde huisvesting voor het welslagen van een nieuwe school. De plek waar een school gehuisvest is, is vaak cruciaal voor het aantal leerlingen dat de school aantrekt. Dat blijkt ook uit het onderzoek van Klein et al. In de huidige situatie vormt de huisvesting echter regelmatig een probleem. Er zijn voorbeelden van scholen die moeten beginnen op een ongeschikte locatie zoals een industrieterrein, alsook van gemeenten die – om wat voor reden dan ook – lang doen over de besluitvorming op de huisvestingsaanvraag.

Amsterdam steunt initiatieven voor nieuwe scholen

Door leerlingengroei staat er veel druk op de scholen in Amsterdam. Een groot aantal scholen heeft met overaanmeldingen te maken en moet leerlingen uitloten. Dit tot ongenoegen van de ouders en frustratie van de scholen. Door de huidige wetgeving blijkt de ruimte om scholen te starten beperkt te zijn. De gemeente wil beter aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen. Daarom heeft de gemeente Amsterdam nu het initiatief «Onze Nieuwe School» in het leven geroepen. De gemeente roept daarin op om ideeën voor een nieuwe school in te dienen. Zij ondersteunt een aantal kansrijke plannen om via creatieve oplossingen te starten binnen het huidige systeem, bijvoorbeeld als vernieuwende «stroom» op een bestaande school. Dit is niet ideaal. Zo moet er een bestaande school worden gevonden die bereid is om de initiatiefnemers veel ruimte te geven terwijl het de bestaande school is die verantwoordelijk blijft voor de uiteindelijke kwaliteit. Amsterdam zoekt dus naar een noodoplossing binnen de beperkende regelgeving.

2. Meerdere scenario's met verschillende intensiteiten

Zoals geschetst in de inleiding van deze brief kies ik voor een ruimere en modernere interpretatie van artikel 23 Grondwet om zo recht te kunnen doen aan echte individuele keuzes en het belang van goed onderwijs. Bij een dergelijke interpretatie is «richting» voor de overheid niet langer bepalend voor het besluit om een school al dan niet te bekostigen. Er komen dus nieuwe afspraken en procedures voor het oprichten van bekostigde scholen. Om die verandering zorgvuldig te laten verlopen heb ik met diverse partijen in het onderwijsveld gesproken.

Daarnaast is onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke effecten van wijzigingen in het systeem op het starten van bekostigde scholen op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie.[11] De onderzoekers hebben een analyse uitgevoerd van internationale voorbeelden, de internationale wetenschappelijke literatuur, en het huidige Nederlandse systeem. Zij constateren dat er verschillende mogelijkheden zijn om elementen in het systeem aan te passen. Daarbij geven zij aan dat het van essentieel belang is om te kijken naar de samenhang van maatregelen in zijn totaliteit en

[11] Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW.

niet zomaar afzonderlijke elementen aan te passen. Zij kijken niet alleen naar maatregelen die direct gerelateerd zijn aan het starten van scholen, maar ook aan andere elementen die essentieel zijn voor een samenhangend systeem. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat het van belang is om meer ruimte voor scholen gepaard te laten gaan met een wijziging van de bekostigingssystematiek, omdat een groter aantal scholen in de huidige systematiek altijd gepaard gaat met hogere kosten. Ook benadrukken zij dat meer ruimte alleen betekenisvol is, wanneer scholen meer invloed hebben op hun huisvesting. De plek waar scholen zijn gehuisvest is volgens de onderzoekers een cruciale voorwaarde voor succes.

De onderzoekers presenteren in hun rapport dan ook verschillende sets van maatregelen om richting geen rol meer te laten spelen. Op basis daarvan, en gebruikmakend van de gesprekken die ik heb gevoerd, kom ik tot een aantal scenario's. Dit zijn niet dezelfde scenario's als die in het rapport, maar de scenario's zijn hier wel op gebaseerd.[12] Deze scenario's verschillen in de mate waarin zij gevolgen hebben voor nieuwe scholen en deels ook voor bestaande scholen.

Scenario 1: Behouden van geringe ruimte voor nieuwe scholen

Het eerste scenario wijzigt wel de procedure om nieuwe scholen te starten, maar biedt geen extra ruimte om nieuwe scholen te starten. Deze ruimte blijft even beperkt als nu. In dit scenario wegen de nadelen die gepaard gaan met openen en sluiten van schoolvestigingen, overstappen van leerlingen, van baan veranderen door leraren en het risico dat toetreders slechter zijn dan bestaande scholen, zwaarder dan de potentiële opbrengsten in toegankelijkheid (keuzevrijheid, ook voor niet traditionele onderwijsdeelnemers) en innovatie van het onderwijs. De mix van de maatregelen in dit scenario leidt tot weinig nieuwe toetreders.

Richting en prognose: in dit scenario wordt richting als criterium losgelaten, en wordt dit gecombineerd met het meten van de belangstelling voor een nieuwe school. Wanneer richting als criterium wordt losgelaten, voldoet de huidige prognosesystematiek niet meer om de belangstelling voor een nieuwe school te bepalen. Nu wordt namelijk de belangstelling bepaald op basis van andere scholen met overeenkomstige richtingen. Als er geen limitatieve lijst met erkende richtingen meer is, is dat niet meer mogelijk. Dit scenario past daarom een alternatieve methode toe, maar houdt vast aan de huidige systematiek waarbij het bestaande aanbod zoveel mogelijk wordt geconserveerd. De belangstelling van ouders moet hiervoor op een andere manier worden nagegaan. Mogelijkheden zijn het afnemen van enquêtes of het verzamelen van ouderverklaringen.[13] Uit het onderzoek van Klein et al. blijkt overigens dat het zeer lastig is de belangstelling van ouders robuust te peilen.[14] Het duurt een paar jaar om een school op te richten en de ouders die oorspronkelijk interesse hadden in een nieuwe school hebben vaak hun kinderen al laten starten op een andere school voordat de nieuwe school er komt. De ouders die daadwerkelijk relevant zijn voor de nieuwe school zijn tijdens de aanvraagprocedure waarschijnlijk nog niet bezig met

---

[12] Er is gekozen voor iets andere scenario's dan in het onderzoek, omdat de scenario's uit het onderzoek gebaseerd zijn op de wetenschappelijke mogelijkheden en de praktijk uit andere landen, maar niet op alle punten even makkelijk te vertalen zijn naar de Nederlandse context.

[13] In het in 2001 opgestelde wetsvoorstel Flexibilisering Scholenbestand speelde de ouderverklaring een bepalende rol. De Raad van State oordeelde echter dat dit geen robuuste manier van het peilen van de belangstelling zou zijn.

[14] Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW.

schoolkeuze. Het meten van de belangstelling in een dergelijk systeem is dan ook inherent onvolmaakt.
Stichtings- en opheffingsnormen: om het bestaande aanbod te conserveren blijven stichtings- en opheffingsnormen in dit scenario gelijk. Er zijn regels die voorkomen dat bestaande scholen te veel leerlingen verliezen aan nieuwe scholen.
Kwaliteitseisen: de bestaande mechanismen om de kwaliteit te garanderen wanneer de school eenmaal is gestart, blijven in stand. Omdat het aantal nieuwe scholen klein blijft is het niet noodzakelijk om aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit voorafgaand aan de start. Dit kan echter wel degelijk wenselijk zijn.

Scenario 2: Beperkt oprekken van de ruimte voor nieuwe scholen

Dit scenario biedt iets meer mogelijkheden voor nieuwe scholen door het verlagen van de stichtingsnormen. Wel legt dit scenario vooral nadruk op de conservering van het bestaande systeem door bestaande scholen te beschermen. Omdat het aantal toetreders toeneemt, is een controle op de kwaliteit voorafgaand aan het besluit tot bekostiging wenselijk. In dit scenario zullen meer nieuwe scholen kunnen starten dan binnen scenario 1, maar zij moeten wel aan strengere kwaliteitseisen voldoen.

Richting en prognose: ook in dit scenario wordt de prognosesystematiek aangepast zoals in scenario 1.
Stichtings- en opheffingsnormen: de stichtingsnorm wordt enigszins verlaagd om meer ruimte te bieden voor nieuwe scholen. De opheffingsnorm blijft gelijk. Ook hier zijn er regels die voorkomen dat bestaande scholen te veel leerlingen verliezen aan nieuwe scholen.
Kwaliteitseisen: er wordt een vorm van kwaliteitstoetsing ingevoerd om de kwaliteit van een nieuwe toetreder te garanderen voorafgaand aan de start van het onderwijs. Deze eisen worden geformuleerd langs de lijnen die de Onderwijsraad adviseert. Scholen moeten vooraf kunnen aantonen dat zij passen binnen de democratische rechtsstaat, en dat zij zullen voldoen aan minimum deugdelijkheidseisen.
Bekostiging en huisvesting: dit scenario leidt naar verwachting tot een beperkte toename van het aantal nieuwe scholen. Dit maakt een beperkte wijziging van de bekostigingssystematiek noodzakelijk, omdat de hoogte van de onderwijsbegroting nu is gerelateerd aan het aantal scholen. Tevens kan meer inspraak in hun huisvesting leiden tot een grotere kans op succes voor deze nieuwe scholen.

Scenario 3: Aanzienlijk vergroten van de ruimte voor nieuwe scholen

Dit scenario hecht minder waarde aan het vooraf voorspellen van leerlingaantallen. Scholen krijgen de gelegenheid om zich in de praktijk te bewijzen. Omdat het aantal nieuwe scholen toeneemt, is controle op de kwaliteit vooraf essentieel. Ook is het noodzakelijk om de bekostigingssystematiek aan te passen en minder te baseren op het aantal scholen. Om scholen daadwerkelijk succesvol te laten zijn, krijgen zij meer invloed op hun eigen huisvesting. Dit scenario is erop gericht om de ruimte voor nieuwe scholen aanzienlijk te vergroten zodat er meer nieuwe scholen kunnen worden gestart van een zo hoog mogelijke kwaliteit. Deze scholen sluiten aan bij verschillende wensen van ouders en leerlingen en bieden diverse innovatieve onderwijsconcepten.

Richting en prognose: de belangstelling voor een nieuwe school blijkt in dit scenario vooral uit de groei van de school in de eerste jaren. Er zijn geen strikte eisen aan het bepalen van de belangstelling vooraf. Om er voor te zorgen dat een school inderdaad voldoende leerlingen trekt, kan een school met tegenvallende leerlingengroei worden gesloten.

Stichtings- en opheffingsnormen: stichtingsnormen kunnen in dit scenario worden afgeschaft. Er is immers geen voorspelling vooraf meer van het aantal te verwachten leerlingen. Opheffingsnormen blijven wel wenselijk om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.[15] Wanneer scholen te klein worden, wordt het immers lastiger om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen garanderen. Scholen met een leerlingenaantal onder de opheffingsnorm worden tijdig gesloten.
Kwaliteitseisen: in dit scenario zijn kwaliteitseisen voorafgaand aan de start van een nieuwe school noodzakelijk, in lijn met de adviezen van de Onderwijsraad hierover. De groei van het aantal scholen vereist bovendien dat we streng zijn op de kwaliteit door scholen snel te sluiten bij tegenvallende kwaliteit.
Bekostiging en huisvesting: om een systeem in te richten dat uitgaat van meer dynamiek in het scholenbestand, zonder dat dit gepaard gaat met een verhoging van de onderwijsbegroting is een wijziging in de bekostigingssystematiek noodzakelijk. Een systeem dat zo veel mogelijk uitgaat van bekostiging per leerling, eventueel aangevuld met een kleine vast voet per vestiging om vaste lasten te dekken is hiervoor een optie. Omdat de plaats en de kwaliteit van de huisvesting van een school medebepalend zijn voor het slagen van een nieuw initiatief, is in een scenario dat nieuwe toetreders wil stimuleren ook een wijziging nodig van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Ook vragen innovatieve manieren van onderwijs vaak om andere onderwijshuisvesting dan de traditionele gebouwen.

3. Keuze voor een scenario met meer ruimte voor nieuwe scholen

Een keuze tussen de scenario's is een keuze voor een systeem dat het bestaande conserveert enerzijds, en een systeem dat ruimte biedt aan innovatie en nieuwe scholen anderzijds. Kiezen voor een scenario met minder ruimte is het minst ingrijpend, maar biedt tegelijkertijd geen oplossing voor de in paragraaf 1 gesignaleerde problemen van het stelsel. Kiezen voor een systeem met meer ruimte gaat gepaard met een sterk systeem van verantwoording en kwaliteitseisen om te zorgen dat deze ruimte wordt gebruikt om leerlingen goed onderwijs te geven. Tegelijkertijd heeft een scenario met meer ruimte ook ingrijpender gevolgen voor bestaande scholen. Zij zijn immers veel minder dan nu verzekerd van bescherming. Ook kan een stelsel met meer ruimte ertoe leiden dat leerlingen vaker van school zullen wisselen, omdat een school met tegenvallende kwaliteit moet sluiten, of omdat er een nieuwe school van start gaat die beter aansluit bij hun wensen. Het onderwijsveld zal veel meer dan nu in beweging zijn.

De keuze tussen de hiervoor gepresenteerde scenario's is dan ook vooral een principiële keuze. Een keuze tussen conservering van het bestaande en ruimte voor het nieuwe. Scenario 1 schaft weliswaar het starten van scholen naar richting af, maar biedt geen oplossing voor de in het stelsel gesignaleerde problemen. Scenario 2 biedt die oplossing al meer, doordat de ruimte voor nieuwe scholen groter wordt. Dit scenario legt echter vooral de nadruk op het conserveren van het bestaande aanbod. Het kan daarom voorkomen dat een school die potentieel kwalitatief beter is en beter aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen niet mag starten, omdat er al een bestaande school aanwezig is. Scenario 3 maakt het wel mogelijk om deze school te starten. Het biedt daarmee ruimte voor vernieuwing. Dat zal echter wel ook consequenties hebben voor bestaande scholen.

[15] Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad (2013) Grenzen aan kleine scholen. Den Haag: Onderwijsraad.

Zoals aangegeven beoog ik een situatie die optimaal recht doet aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Ook is het voor de veerkracht van het stelsel belangrijk om kansen te bieden voor innovatie. Door meer ruimte te creëren voor nieuwe scholen kan het onderwijsaanbod optimaal aansluiten bij de vraag van ouders. In lijn met mijn inspanningen om regeldruk te verminderen, streef ik ernaar om de aanpassing van het stichtingssysteem gepaard te laten gaan met vereenvoudiging van het systeem en zo mogelijk minder regels. Deze overwegingen leiden tot een keuze voor scenario 3, dat de ruimte voor nieuwe scholen aanzienlijk vergroot en innovatie in het stelsel bevordert.

4. Eindbeeld: een startdocument en bewezen groei in de praktijk

Een keuze voor scenario 3 betekent dus een keuze voor daadwerkelijk meer ruimte voor innovatieve nieuwe scholen en minder conservering van het bestaande. De systematiek om een school te mogen starten zal worden gewijzigd. Daarin zal, zoals hierboven beschreven, ook aandacht zijn voor kwaliteitseisen aan nieuwe scholen. Een groter aantal nieuwe toetreders maakt dat immers noodzakelijk. Daarbij is het van belang om niet alleen te kijken naar de procedure voor het mogen starten van een school zelf, maar ook naar de bekostigingssystematiek en de procedure waarmee scholen huisvesting krijgen. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden om meer ruimte te kunnen geven en om nieuwe scholen ook daadwerkelijk succesvol te laten zijn.

Omdat het wijzigen van deze systematiek een forse operatie is, die ook forse effecten zal hebben op bestaande scholen, is het van belang om zorgvuldig te werk te gaan. Daarom zal ik in deze paragraaf eerst mijn eindbeeld schetsen, en in de volgende paragraaf aangeven hoe ik tot een zorgvuldige invoering wil komen. Mijn eindbeeld op basis van deze keuze bevat de volgende kenmerken.

Geen prognose, alleen (lage) opheffingsnormen

In een regime dat veel ruimte biedt aan nieuwe scholen kan een school met een beperkt aantal leerlingen van start gaan. De stichtingsnormen kunnen dan verlaagd worden, en wellicht op termijn helemaal afgeschaft, zoals ook verschillende partijen uit het onderwijsveld mij hebben gevraagd. Een prognose voorafgaand aan stichting is dan niet meer nodig. Ook wordt de positie van bestaande scholen minder dan nu beschermd.

Wel beoordeel ik op basis van daadwerkelijk gerealiseerde leerlingenaantallen of de school voldoende groeit. Daartoe houd ik normen aan voor een minimaal aantal leerlingen. Deze bieden mede garanties voor de kwaliteit van het onderwijs. Onder dat aantal leerlingen moet de bekostiging van de school worden beëindigd. Deze opheffingsnormen kunnen wel lager zijn dan in de huidige situatie. Scholen krijgen een aantal jaren de tijd om aan deze norm te voldoen. Daarbij is het een optie om al eerder de bekostiging te beëindigen als de school gedurende de eerste jaren onvoldoende leerlingengroei realiseert.

Waarborgen kwaliteit aan de hand van een startdocument

Daarnaast wil ik betere waarborgen inbouwen voor de te verwachten kwaliteit van nieuwe scholen. Het oprichten van een school is immers geen eenvoudige zaak. Het is van belang dat dit op verantwoorde wijze gebeurt. Om ervoor te zorgen dat iedereen die bekostiging vraagt voor een nieuwe school een doordacht en realistisch plan hanteert, dienen scholen een zogenoemd «startdocument» in dat aan bepaalde eisen

voldoet. De elementen daarvan komen deels overeen met de eisen die nu aan een schoolplan gesteld worden, maar zijn deels ook anders van aard, in lijn met de voorstellen van de Onderwijsraad. Verplichte elementen van een dergelijk plan kunnen bijvoorbeeld zijn: een uitwerking van het onderwijsconcept (hoe gaat de school voldoen aan kerndoelen en andere deugdelijkheidseisen), op welke manier leerlingen en ouders aangetrokken worden, wat volgens de school de verwachte groei van de school zal zijn en hoe de financiële inrichting van de school eruit ziet op basis van het onderwijsconcept en de verwachte groei. Voor nieuwe besturen kan dit ook eisen aan het bestuur omvatten. Natuurlijk is de beschrijving van een nieuwe school iets anders dan de nieuwe school zelf. Kwaliteit bewijst zich vooral in de praktijk. Alvorens te besluiten een nieuwe school te gaan bekostigen, is het echter redelijk eerst te oordelen of de opzet van die school voldoende waarborgen bevat om kwaliteit te gaan leveren. De beoordeling van deze waarborgen biedt minimale kwaliteitsgaranties in een systeem dat veel kansen geeft aan nieuwe scholen.

De inspectie kan het toezicht op nieuwe scholen dan uitbreiden met een toets op de verplichte elementen van het startdocument. Dit betekent een uitbreiding van de taak van de inspectie. Het niet voldoen aan deze eisen betekent dat een school (nog) geen bekostiging ontvangt. Daarnaast is het van groot belang dat de kwaliteit van eenmaal gestarte scholen streng wordt bewaakt. Daarbij geldt de huidige situatie dat de bekostiging van scholen, waarvan de inspectie oordeelt dat de onderwijsprestaties en de opbrengsten onder de maat zijn, na een verbetertermijn van één jaar beëindigd kan worden. In een stelsel dat ruimte voor innovatie wil stimuleren is het niet alleen van belang om eisen te stellen aan de kwaliteit van een nieuwe school, maar ook om nieuwe initiatieven te ondersteunen om deze kwaliteit te behalen. Ik wil daarom bezien in welke mate nieuwe initiatieven hierin ondersteund kunnen worden.

Maatregelen op het gebied van huisvesting en bekostiging zijn essentieel

Tenslotte zijn maatregelen op het gebied van huisvesting en bekostiging noodzakelijk om dit scenario mogelijk te maken.

Op dit moment is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van nieuwe scholen. Een groei van het aantal scholen leidt in de huidige situatie vrijwel altijd ook tot groei in de kosten die gemeenten moeten maken. Zij moeten de nieuwe school van huisvesting voorzien, en bestaande scholen zijn vaak niet bereid om hiervoor ruimte op te geven. Bovendien is deze ruimte ook niet altijd geschikt voor het onderwijskundige concept van de nieuwe school. Een goede locatie en geschikte huisvesting zijn vaak essentieel voor het slagen van een nieuw schoolinitiatief. Daarom is het noodzakelijk om het gesprek aan te gaan over de invulling van de gemeentelijke rol bij de huisvesting van scholen.

Ook is het bij een dynamischer scholenbestand noodzakelijk de bekostigingssystematiek zodanig in te richten dat het aantal scholen minder een rol speelt voor de hoogte van de onderwijsbegroting. In de huidige systematiek ontvangt iedere school een zogenoemde «vaste voet». Hierdoor leidt een groter aantal scholen automatisch ook tot een hogere onderwijsbegroting. Daarom is het met de huidige bekostigingssystematiek niet mogelijk om de stichtings- en opheffingsnormen substantieel te verlagen. Het afschaffen of verlagen van de huidige vaste voet heeft gevolgen voor alle bestaande scholen. Over een dergelijke wijziging ben ik met de onderwijssector al in gesprek.

5. Proces: hoe gaan we hier komen?

Het wijzigen van de systematiek voor het starten van nieuwe scholen is een forse operatie. Zoals ik heb laten zien vereist het bieden van meer ruimte aan nieuwe toetreders zowel wijzigingen die rechtstreeks te maken hebben met de systematiek voor het starten van nieuwe scholen (het richtingenbegrip, stichtingsnormen, kwaliteitseisen), alsook wijzigingen op het terrein van de bekostiging en de manier waarop nieuwe scholen van huisvesting worden voorzien. Omdat deze verschillende onderdelen zo met elkaar samenhangen is het noodzakelijk om steeds het integrale eindbeeld voor ogen te houden bij alle wijzigingen op dit complexe terrein.

Ik zal mijn eindbeeld dan ook als geheel uitwerken. Tegelijkertijd maakt de omvang van de voorgestelde wijziging het wenselijk om niet alle onderdelen in één keer te wijzigen. Ik zal daarom stapsgewijs te werk gaan in drie nauw gerelateerde trajecten. Iedere stap zal daarbij budgettair neutraal worden ingevoerd. Ik kom met een wetsvoorstel dat is gericht op de hierboven genoemde maatregelen rondom het starten van scholen. Daarin zal ik in ieder geval het starten van scholen onafhankelijk maken van het richtingbegrip, zal de meting van belangstelling worden aangepast en wordt betere kwaliteitsborging vooraf mogelijk. In deze fase zal ik nog wel stichtingsnormen in stand houden. Deze wijzigingen alleen zijn een goede eerste stap, maar maken op zichzelf hooguit een beperkte vergroting van de ruimte mogelijk.

Voor een daadwerkelijke vergroting van de ruimte zonder ongewenste budgettaire consequenties is ook een wijziging van de bekostigingssystematiek nodig (zie scenario 3). Ik zal hiervoor nauw aansluiten bij de aanpassing van de bekostiging die ik al in gang heb gezet. Hierbij is al rekening gehouden met mijn wens om te komen tot een nieuw systeem van het starten van scholen. Ik ga hierbij immers uit van zoveel mogelijk één bedrag per leerling en eventueel een lage vaste voet per vestiging om aan vaste lasten te kunnen voldoen. Zoals ik uw Kamer heb gemeld ben ik over de uitwerking van de vereenvoudigde bekostiging in gesprek met de sectorraden.[16] Daarnaast zal ik ook andere onderwijspartijen betrekken, zoals bijvoorbeeld de Onderwijscoöperatie.

De derde wijziging, ligt in de systematiek waarmee nieuwe scholen huisvesting ontvangen. Hierbij heb ik te maken met partners bij gemeenten voor wie besluiten op dit gebied gevolgen hebben. In overleg met hen en met de Minister van Binnenlandse Zaken zal ik ook op dit terrein een wijziging voorbereiden.

Door wijzigingen in de bekostigingssystematiek en de systematiek waarmee scholen huisvesting krijgen wordt het mogelijk om ook de stichtingsnormen naar beneden bij te stellen en daadwerkelijk meer ruimte te geven voor nieuwe scholen. Deze drie trajecten in onderlinge samenhang leiden daarmee tot een systeem met de dynamiek die wenselijk is voor een toekomstbestendig systeem.

Oog voor stabiliteit in het stelsel

Bij de invoering hiervan is het van belang om oog te hebben voor de effecten die het starten van nieuwe scholen kan hebben op het bestaande aanbod, met name in gebieden met dalende leerlingaantallen. In die situaties zijn alle inspanningen gericht op het overeind houden van het onderwijsaanbod op zich, en minder op de diversiteit in het aanbod. Een

---

[16] Kamerstuk 31 289, nr. 233.

wijziging van de systematiek voor het starten van nieuwe scholen die meer ruimte geeft, kan in deze gebieden tot een niet gewenste dynamiek leiden. Het is dan ook nodig om hiermee rekening te houden bij de nadere uitwerking. Zeker in deze gebieden heeft stabiliteit een functie in de werkgelegenheid voor leerkrachten, en rekenen ouders op de school voor hun kinderen. Ook in stedelijke gebieden geldt dat zowel leerlingen en leerkrachten als ouders vaak gehecht zijn aan hun school. Het is dus van belang om ook zorgvuldig om te gaan met de huidige bestaande scholen. Een meer gefaseerde en geleidelijke invoering draagt bij aan deze zorgvuldigheid.

Friskolor in Zweden uitkomst voor steden en dunbevolkte gebieden

Zweden heeft als een van de weinige andere landen ter wereld een systeem van bijzondere scholen die op gelijke voet bestaan naast openbare scholen. Deze scholen heten «friskolor». De meeste initiatiefnemers starten hun friskolor in de grote steden, omdat zij hier een grotere kans op succes zien. Op het platteland zijn er veel minder van deze scholen. Wel heeft de ruimte voor friskolor juist ook in deze dunbevolkte gebieden een voordeel. Veel mensen trekken uit deze gebieden weg naar de steden waardoor openbare dorpsscholen moeten sluiten. Het systeem van friskolor maakt het mogelijk voor ouders en leraren om deze over te nemen zodat de school open kan blijven.

Effecten monitoren om bijstelling mogelijk te maken

Een exacte inschatting van de consequenties van deze set van wijzigingen is, zo geeft ook het onderzoek van Klein et al. aan, niet te maken. Daarom zal de nieuwe systematiek vanaf de inwerkingtreding van de eerste wetswijziging worden gemonitord en geëvalueerd. Deze monitoring zal doorgaan tot enkele jaren na de invoering van de laatste wetswijziging. Op basis van deze evaluatie zal ik beoordelen of verdere veranderingen of aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk zijn.

6. Andere wettelijke aspecten waarin richting een rol speelt

Wanneer richting geen bepalende factor meer is voor het al dan niet toekennen van bekostiging aan nieuwe scholen, heeft dat gevolgen voor het gebruik van het richtingbegrip op andere plaatsen in de wet. De Grondwet garandeert de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs, maar wanneer elke school zijn eigen richting heeft, is het de vraag of daarmee nog steeds op dezelfde manier kan worden omgegaan als in de huidige wetgeving.

Leerlingenvervoer

Een van de aspecten waarbij richting een belangrijke rol speelt is de mogelijkheid voor door de gemeente georganiseerd leerlingenvervoer wanneer er geen school van de door ouders gewenste richting in de buurt is. Wanneer richting geen rol meer speelt bij het toekennen van bekostiging aan een school, kan de huidige regeling voor leerlingenvervoer leiden tot veel hogere kosten. Nu is er immers een beperkt aantal richtingen waaruit een ouder kan kiezen. Wanneer dit beperkte richtingbegrip niet meer wordt gehanteerd, zou een ouder voor iedere gewenste school leerlingenvervoer kunnen aanvragen.

Tijdens het notaoverleg van 29 september 2014 (Kamerstuk 31 135, nr. 48) heeft uw Kamer mij verzocht om een notitie met varianten voor aanpassing van deze regeling. Zoals ik ook toen heb aangegeven ben ik in verband met de huidige leerlingendaling en de recente invoering van passend onderwijs niet van plan om deze systematiek nu te wijzigen. Voor de langere termijn zie ik wel een aantal varianten voor het wijzigen van de regels voor vervoer op basis van richting. Daarbij zie ik de volgende opties, allen overigens gebaseerd op het huidige stelsel waarin de richting van scholen een bepalende rol speelt:

1. schrappen van leerlingenvervoer naar basisscholen;
2. schrappen van de keuze voor een school van de gewenste richting en alleen vervoer bieden naar de dichtstbijzijnde school óf de dichtstbijzijnde openbare school;
3. wijzigen van het afstandscriterium om in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer (nu 6 kilometer);
4. wijzigen van de organisatievorm van het leerlingenvervoer, bijvoorbeeld door overheveling hiervan naar samenwerkingsverbanden passend onderwijs;
5. invoeren van een weging van de eigen kracht en mogelijkheden van kind en ouders door de gemeente waardoor de gemeente geen verplichting heeft om vervoer te verzorgen, maar een verplichting om haar keuze te rechtvaardigen.

Voor een nadere uitwerking van deze varianten zie bijlage 1[17].

De financiële effecten van alle genoemde varianten zijn op macroniveau overigens vrij klein, omdat het grootste deel van de kosten aan leerlingenvervoer opgaat aan vervoer naar speciaal onderwijs en niet aan vervoer op basis van richting. Vervoer naar speciaal onderwijs is geen onderdeel van deze voorstellen. Wel kunnen deze varianten verlichting brengen voor bepaalde gemeenten die door omstandigheden met relatief hoge kosten voor denominatief vervoer te maken hebben.

Op het moment dat de richting van scholen geen bepalende rol meer speelt voor het starten van nieuwe scholen, zal dit ook effect hebben op de regeling voor leerlingenvervoer. In eerste instantie zal bij invoering van de voorgestelde systematiek voor het starten van nieuwe scholen de regeling zodanig aangepast worden dat de kosten voor leerlingenvervoer niet zullen stijgen.

Laatste school van een richting

In het primair onderwijs wordt nu een deel van de scholen in stand gehouden als «laatste school van een richting». Omdat er binnen een straal van vijf kilometer geen andere school van deze richting is, mag de school ook onder de opheffingsnorm in stand gehouden worden. Een dergelijke regel past niet bij een systematiek waarin richting geen bepalende rol meer speelt bij het bekostigen van scholen. Tevens zou een veel groter aantal scholen voor een dergelijke regeling in aanmerking kunnen komen door een «eigen» richting te hanteren. Daarom ben ik van plan om deze uitzonderingsbepaling uit de wet te halen. Dit geldt ook voor nevenvestigingen waarvoor een soortgelijke uitzonderingsbepaling geldt. Voor de scholen (en nevenvestigingen) die op dit moment als laatste van een richting in stand gehouden worden ben ik van plan een overgangsregeling in te richten waardoor zij nog geruime tijd (bijvoorbeeld tien jaar) onder de huidige voorwaarden in stand gehouden kunnen worden

[17] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Overige aspecten

Het richtingbegrip speelt ook op een aantal andere plaatsen nog een rol in de onderwijswetgeving, bijvoorbeeld bij de bepaling dat het toezicht van de inspectie de vrijheid van richting in acht neemt. Van dergelijke bepalingen zal ik herbezien in hoeverre deze in een stelsel waarin richting geen rol meer speelt nog meerwaarde hebben. In dat geval beperken deze vrijheden zich niet meer tot vrijheid van de richtingen op de huidige limitatieve lijst, maar geven zij een meer algemene vrijheid voor alle scholen. Een aantal bepalingen zal ik (waar nodig met een overgangsregeling) uit de wet halen. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de mogelijkheid voor het inrichten van een samenwerkingsverband naar richting. Hierbij ben ik van plan om de huidige samenwerkingsverbanden naar richting in stand te laten, of een lange overgangsregeling in te richten.

7. Samen werken aan meer ruimte voor scholen

In deze brief heb ik mijn visie geschetst op een nieuwe systematiek voor het starten van de bekostiging van nieuwe scholen. Ik zal meer ruimte bieden aan nieuwe scholen, eisen stellen aan de kwaliteit van deze nieuwe scholen en tegelijkertijd strenger zijn als scholen niet op voldoende belangstelling kunnen rekenen. Het komende jaar neem ik de nadere uitwerking van deze visie ter hand in samenwerking met alle betrokken partijen. Deze aanpassing van de wet- en regelgeving heeft gevolgen voor nieuwe en bestaande scholen. Het raakt niet zomaar aan een onderdeel van een school, maar aan het bestaan van de school zelf. Ik zal dit wetsvoorstel dan ook zorgvuldig uitwerken en een duidelijk invoeringstraject schetsen. Ik streef ernaar dat in het najaar van 2016 een wetsvoorstel bij het parlement aanhangig wordt gemaakt.

Ik kijk ernaar uit om samen met uw Kamer ons onderwijsstelsel aan te passen aan de moderne maatschappij. Daarbij wil ik zorgen voor een goed en toegankelijk onderwijsaanbod dat optimaal aansluit bij de behoeftes en wensen van ouders en leerlingen. Over de keuzes die ik daarbij maak ga ik graag met u in gesprek. Op naar meer ruimte voor nieuwe scholen!

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker